



TITLE:

# 予算制度と政府計画の評価 - 公共サービスの社会的評価(1) -

AUTHOR(S):

池上, 惇

---

CITATION:

池上, 惇. 予算制度と政府計画の評価 - 公共サービスの社会的評価(1) -. 経済論叢 1988, 141(4-5): 219-235

ISSUE DATE:

1988-04

URL:

<https://doi.org/10.14989/134235>

RIGHT:

# 經濟論叢

第141卷 第4・5号

---

組織民主主義の会計学 .....	高 寺 貞 男	1
予算制度と政府計画の評価 .....	池 上 惇	17
高田保馬：一般均衡理論と硬直賃金 .....	中 西 泰 之	34
経営組織論にみられる労働者の発達の側面 .....	北 川 與司雄	52
不確実性下の意思決定理論：確率的 アプローチと Shackle の理論 .....	竹 治 康 公	68
価値の実体としての抽象的人間労働に 関する一考察 .....	伯 井 泰 彦	84

---

昭和63年4・5月

京都大學經濟學會

# 予算制度と政府計画の評価

## ——公共サービスの社会的評価(1)——

池 上 惇

### はじめに——予算過程と圧力団体——

予算過程におけるコーディネイターの専門性が高く、かつ、納税者が相互の理解をもってさまざまなレベルの意思決定過程に参加しうる制度の確立こそ予算原則を現実生かすゆえんであることは、前稿において強調してきたところである<sup>1)</sup>。そして、この制度は、コモン・ストックに自由にアクセスするネットワークの連合体が相互に交流するシステムによって生かし得る。しかし、経済的、政治的利益の対立が激化すると個々の依頼人集団がそれぞれに要求を持ち込む。公務員が住民のニーズや、それらを代表する団体の要求に個別に対処するとき、きわめて常識的に対応したとすれば、「依頼人」の意をうけたロビイストの要求を受け入れるということになる。コラムの言うように、「農務省の公務員は、農民をその依頼人、顧客とみなす」場合が多く、「農業諸団体は農務省をかれらの勢力範囲とみなす」ことが多い。

これらの要求に対して、公務員が、かれらの主張をそのままに採り入れたとすれば、それは、個人や団体の私的特殊的利益を採り入れただけのことで、社会的に、多くの人々の合意が得られ、かつ、客観的にみても、公共の利益となりうる公共サービスを提供しえたかどうか、不明である、ということになる。

現代政治において、しばしば用いられる用語をもってすれば、予算過程は、

1) 池上惇、予算過程とコーディネイター——公共性と専門性の視点から——、「経済論叢」第141巻第2・3号、1988年2・3月。

圧力団体のタカリの場合である、ということになる。これは、予算や行政の総合性をおびやかし、官僚のセクショナリズムと分立主義を生み、分立を調整するためにより強力な中央集権の組織をつよめる。いわゆる官僚制が成立する。

そこで、タカリを防止するには、どのような方法があるかについて、考えてみよう。

一つは、前稿のおわりのところで述べたように、私的、特殊的利益とその利益の公務員による評価は、短期的で、当面の利益の実現であるのに対して、もし、国民の大多数の合意を得た長期的で、計画的な目標があり、経済や社会の動向を社会科学的に調査してみて、この目標に正当な根拠がある、とするならば、この長期計画に各団体や個人の要求を関連づけ、総合的な位置づけをあたえてみる必要があるだろう。

先にあげた G. コルムは、1952年に執筆した論文「政府予算と国民経済予算」で、計画化と予算の関係について、当時の状況を次のように説明した。

「多くの国で、予算の立案はまだ主として資金調達にかかわる事項とみなされており、政府計画の包括的課題と関連づけられていない。一般的に言って、現代経済で演ずべき役割を果たすに足る政府機構が、まだ組織されていないことはおそらくたしかである。」<sup>2)</sup>

そこで、コルムは、この、ありうべき「政府機構」を構想する。そして、これらの構想は、いずれも、予算を政府計画の評価のための測定機として位置づけようと試みる。いま、納税者の公共的立場から、政府計画を評価しようとするれば、もっとも単純な評価の方法は、租税負担にみあうだけの公共サービスを提供しうるような計画であるかどうか、という評価の方法である。最近の行政手法や計画理論において、このような評価方法は、費用—便益分析と呼ぶことができる。ここに言う費用とは、納税者からみれば、費用の負担部分、つまり、租税負担や、家計における租税のウェイトとも見ることができよう。以下、

---

2) G. Colm, *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, 1955, p. 265, 木村元一他訳「財政と景気政策」, 1957, 286ページ。

この問題をコラムにしたがって、A. 政府計画の評価と統制（本稿）、B. 資金調達計画（政府計画を支える手段）、C. 国民経済の管理と統制の手段、という三つの側面から検討する（B. C. は次号以下）。

## I 政府計画の評価と統制の手段としての予算——その機能と構造——

コラムによれば、ある政府計画の費用（国民の税負担）と便益（国民のうけとることのできる公共サービス）との関係は、「第一に、予算は特定の政府計画の評価と統制とに役立つ。」

彼は、道路網の建設計画を例にあげて、建設計画の第一の局面が、「費用の評価」（cost estimate）であること、この評価は、一種の見積書の作成であり、「費用と比較して直接・間接の効果を評価し、提案が実施に値するかどうかを決定する」ことを可能にすると主張する。

この「費用と便益」あるいは「費用と効果」の対比にあたっては、便益や効果の測定において、何を測定基準（あるいは尺度）として使用し、どのような要因を考慮に入れて評価すべきか、という問題がでてくる。コラムがこの論文で示唆しているのは、費用を貨幣額ではかり、効果や便益は、実物、つまり、道路が、どれだけの数の自動車をはしらせ、どれだけの人や貨物を一年間に運送できるか、といった形での実物表示といわれるものによって示すことであった。

このような評価をおこなう場合、予算をいかなる目的のために活用するかによって、費用—便益分析をおこなうための「行政組織の基本的な単位」のとり方がちがってくるのは当然であろう。

アレン・シックが指摘したように、予算は、元来、立法府による行政府統制の手段であった。近代国家は、しばしば、行政権を握る国王の浪費や奢侈を統制するために立法府、つまり、平民代表のたてこもる議会による統制を必要とし、予算制度は、かかる統制のための、最も有効な手段であった。「財布」を下院が統制することによって、王や貴族の行政のあり方をも統制する、という

のが、その趣旨である。かかる状況のもとでは、費用とその効果や便益の分析は、基本的な行政単位別におこない、それぞれの行政単位が、あたえられた費用によって、どれだけの効果ある行政を実施したか、を問うのが、もっとも合理的なシステムであると言えよう。先に述べた租税協賛権の思想も、ここに根拠をもっていたのである。

しかし、社会の近代化がすすみ、王権は、次第にその実質的意味を失って、行政機構も近代化され、王の任命する官吏にかわって、ひろく国民のなかから公務員試験によって選抜されて公職につく近代的官僚層が台頭すると、予算を用いて、立法府、つまり議会と議員が、行政府を統制する、という構図は、一大変化を経験する。議員は、いまや、選挙民の利益と称して、経費の膨張を率先して要求するようになり、選挙区の細分化された制度にあっては、とりわけ、選挙民の利益と社会の利益が直接的に一致するにはみえないから、この傾向は、ますます促進されることとなろう。また、行政官も、これらの要求や、圧力団体の要求にこたえていると、これもまた、経費の膨張を促進する立場にたつことが多くなり、行政分野が細分化され、専門化されればされるほど、自分の行政実績をあげようとするために、全体のことを考慮する余裕を失ってしまう。この傾向にチェックをかけるのは、各国の財政史をみると、通例、「大蔵省統制」とよばれる「歳入官」の視点よりした支出への統制の方向と、いま一つは、合理的な管理や、国民経済の計画化を求める新しい傾向である。

コラムによると、「議員も行政官も社会的真空のなかで活動するのではなく、個人としての国民および組織集団内の国民のあらゆる圧力をうけている。予算はより多くの給付を得んとする国民の希望を租税負担の削減あるいはその増加の阻止をはからんとする納税者の希望に対して均衡させるために用いられる。

予算の本源的な政治的機能、すなわち議会によって国王を制御するという機能は、他の種類の政治的統制、すなわち給付の増加が納税者にいかなる負担を意味するかを予算的に挙証して政府給付の増加を求める要求者を抑えるという

統制に、その大部分がとって代られた。」<sup>3)</sup>ということになる。

このような場合、費用を、旧来のように、行政機関別の分類にもとづいて評価しうるか否か、が大きな問題となろう。

コルムは、この点について、アメリカ合衆国の例を引きつつ言う。「計画の評価にはまず費用の見積りを必要とする。伝統的には経費の見積りは行政機関単位で分類された。議会のおよび行政的統制の観点からすれば機関単位別に、たとえば定員数や資材購入金額によって経費を出すのが便利である。しかし政府の一単位機関はしばしば非常に異なる種々雑多の計画に関係するし、また一複合計画はいくつかの機関によって処理される。」と。

彼は、アメリカにおける1940年代以降行政改革の検討をつづけてきたフーヴァー委員会報告（政府行政部門組織に関する委員会）を高く評価し、合衆国予算における経費充当要求は、行政単位に分類され特定機関で雇用すべき事務員の俸給に関しては驚くべき量の細目が表示されるが、実際に遂行されるべき事業および政府の主要計画との関係において各機関の活動のもつ性質についてはほとんど報告するところがない、とする同報告の主張を支持する。彼は、合衆国予算が経費充当要求額の総括を行い、機能別の経費を見積ってきたことは事実だが、しかしこれは報告上の諸目的のために提供される統計的総括であり、機能別分類は細目の見積りで用いられる主要分類から有機的に得られるものではなかったと指摘する。フーヴァー委員会は『事業別予算』（Performance Budget）を提案した。これは、各機関に対し計画ごとに説明文をつけてその細目を示し、これによって行政部と立法部の予算検査官が、一計画の費用と遂行すべき事業の価値との関係をはっきりさせることを提案したものである。コルムは、1951年度の合衆国予算はこの方向に向かって第一歩を踏みだしたことを歓迎する。

彼は言う。「政府計画の評価にとって提案された経費の性格ならびに総額が重要である。ある提案の功罪を決定するには、提案された経費のどの部分が道

3) 同上、訳書、268ページ。

路ダム建築などの有形資産への投資の目的にあてられ、どの部分が維持または地方政府への補給金の目的にあてられるか、これを知ることが重要である。どの程度までこれらの経費の若干のものが自償的であるか、すなわち費用の一部が収入、例えばかんがい計画によって得られる水の使用料として農民の支払うもので支弁されるか、これを知ることが重要である。この型の分類はいわゆる資本予算と関係はあるが同じではない。」と。

合衆国の予算制度は、すでにみたように、長期計画を決定する権限と年々の予算を決定する権限は分離されている。それ故に計画を承認する機関は、大きな計画の着手のために経費の債務負担権限を認めることによって計画は実現の見通しをうる。初年度の最初の費用は、きわめて少額ですむかも知れないからといって、年々の支出にだけ注目しては、計画の総合的評価はむずかしい。しかも一旦第一步を踏みだせば政府はその計画の完成にいわば言質を与えることとなろう。コルムは、「ある年度の費用がどの位になりそうであるかをみては、計画全体の価値の公平な評価には達しえない。大きな開発計画の場合には、計画全体に対して経費を充当し、その時間的調節は一定の法令による限界を定めて行政部の裁量にゆだねるならば一番よい」<sup>4)</sup>と結論する。

## II PPBS の意義と限度をめぐって

合衆国において、かかる事業別予算の原型をなしたといわれているのは、有名なニューディール政策時における TVA（テネシー河流域開発公社）の水資源開発プロジェクトであった。合衆国では、水力発電をとりあつかう内務省、かんがい用水などをとりあつかう農務省、土木事業をとりあつかってきた工兵隊など、水資源開発関連事業が、事業別予算のなかに一括されるシステムをつくり、総合的な調整のもとに開発計画を実行した。

以降、合衆国においては、かかる思想と、費用、効果、あるいは、便益をあらゆる行政機構において採用しようとする傾向が強まり、PPBS (Planning-

4) 同上、271-272ページ。



Programming-Budgeting System) や、ZB (ゼロベース予算) と呼ばれる分析と実行のシステムが、試行された。これらのシステムの基本的な考え方は、あるプロジェクトによって、ある行政目的を達成しようとする場合、費用—効果、または、便益分析を用いて、複数の代替案を作成し、意思決定の過程における合意形成や、最高意思決定者（例えば、大統領）の判断に材料を提供しようとする。

R. マスグレイブは、国際的に普及したテキスト「財政学」において、このような傾向を次のように概括している。「1960年代には、費用—便益分析の原理を、政府支出の決定に広く応用しようとする努力がよりいっそう払われるようになった。これらの努力は、費用—効果分析を国防省で引用することから始まって、後には、多くの州・地方政府だけでなく連邦政府全般に、いわゆる計画策定・プログラム作成・予算編成制度 (PPBS) を導入することに重点が置かれた。同時に、このような展開は行政段階での公共支出政策の定式化を改善しようとする、長年の努力の延長線上にあると考えることもできる」と。彼は、シックが予算の発展について指摘したのと同様に、予算局が1921年の予算会計法によって財務省に創設された時代においては、支出プログラムの運営を統制することに重点が置かれたと見ている。そして、1939年に予算局が財務省から分離し大統領府に置かれたときには、管理上の効率性を高めることに重点が移り、この傾向は、先の「事業別予算 (performance budget)」の導入を要請した、1949年のフーヴァー委員会報告の提案に至っている、と言う。次に、会計方式と費用の有効な活用についての改善が、1950年の予算および会計法 (Budget and Accounting Act) によって導入され、「支出計画の策定のための、より包括的でしかもより体系的な接近方法が、1960年代初期に国防省において開発されている。そしてこの接近方法は、1965年に始まる種々の大統領指令によってさらに推し進められた。最近では、これらと関連した技法が「ゼロ・ベース予算方式 (zero base budgeting)」や「サンセット法 (sunset legislation)」の名のもとに発展してきている。」

これらの動向のなかから誕生した制度は、計画策定・プログラム作成・予算編成制度 (Planning, Programming, Budgeting System) は、PPBS とも呼ばれる。これは、予算編成に費用—便益分析を組み入れて、計画の総合評価をおこなう試みであり、最も体系的な評価法であった。PPBS の目的と手続きについて、マズグレイブは、次の三つの考えが PPBS の概念の根底にあると指摘している。

「1. 立法的統制のためには、歳出予算は各省庁に付与されねばならないが、支出プログラムは省庁間に重複する可能性があり、プログラム作成および計画策定単位を全体としてとらえる必要がある。(総合性)

2. 支出プログラムに適正な評価を下すために、数年間にわたって、それを精査することが必要である。(計画性)

3. 効率性の基準を予算に適用するためには、費用—便益分析の実施可能な領域にはそれを適用すべきであり、支出プログラムはその基準にしたがって評価されなければならない。(効率性)」

彼は、PPBS の目的が「主要な代替案の費用と成果とをできるかぎり明示的に表わすことを助けるとともに、この情報を公共政策の立案に系統的に利用することを促すよう意図された意思決定への一つの接近方法である」とし、「この接近方法には、たとえば費用—便益分析のような新しい分析手法の利用と、さらに進んで、これらの手法を系統的に利用しようとする努力とが必要とされる。」と結論している<sup>5)</sup>。

これらの、理想主義的とも言える理念によって支えられたにもかかわらず、PPBS は、合衆国においても、その他の諸国においても、十分な展開をみるには至らず、その実施は、しばしば困難となり、合衆国でさえ、廃止や編成がえが相ついで生じた。

その理由には、さまざまなものが考えられるが、もっとも、大きな問題は、

5) R. & P. Musgrave, *Public Finance*, 3rd. ed., 1980, 木下和夫監修訳, 「財政学」I, 257-258ページ。

プロジェクトの総合評価の困難さにかかわるものであろう。

### III プロジェクトの総合評価と社会的費用

言うまでもなく、総合評価のためには、財政民主主義における二つの基本的要件、第一に、あらゆる関係者のあらゆるレベルでの意思決定過程への参加、第二に、事実の分析や、科学的根拠のある、説得力をもつ専門家の判断と、それを受容しうる関係者の共通の知識や人間性が必要である。しかし、現代社会で、この二つの要件を実現するには、マスメディアならずとも、きわめて、大きな努力を要請せざるをえないのであって、合理的な参加のシステムも、経験も乏しく、しかも、専門家が、圧力団体の利益代表者のように思われている国にあっては、到底、ただちに実現を期すわけにはゆかないかも知れない。

しかしながら、いわゆる「情報化」社会の進展のなかで、もし、人々が予算にかかわる情報にたいして容易にアプローチが出来て、あらゆるレベルの意思決定に対し、コンピュータとニューメディアの結合物である情報技術が何らかの基礎を提供し、分権的な意思決定のシステムが普及してゆくとすれば、この構想は、おそらく再評価され、予算制度のなかに定着するであろう。そして、国防上の秘密をはじめ、多くの行政上の秘密が情報公開制度のもとで、益々縮小されたとすれば、このシステムは、財政民主主義にとって欠くことのできない要因として、成長しうるであろう。

マスメディアは、従来の PPBS の問題点をまとめて、次の 5 点に要約している。

#### a. 「評価の主体を総合化し、かつ、分権化と共同化を考慮する。」

PPBS システムは、プログラム評価の主たる責任を各省庁に負わせている。これでは、プログラムは複数の省庁にまたがっている場合には、プログラムの総合的な評価はむずかしい。総合的評価は省庁間にまたがって実施するか、あるいはプログラムの構成要素を現行の省庁から新しい単位に移管してはじめて可能である。

連邦のプログラムは、多くの場合、州や地方政府への補助金を通じて実施されるから総合的な評価の主体は、分権システムとの関係を考慮し、共同の作業によって行う必要がある。

b. 「計画における予算の項目と年々の予算の項目とを対応させ、組替え作業の複雑さに対処する。」

プログラムの評価は、計画における予算の項によっておこなわれ、予算は、議会の歳出予算や統制のためのわく組として、また行政管理の手段としての機能を同時に果たす必要から、支出は依然として、省庁別、局別、省庁内での部課別に分類されている。マスグレイブは、議会の歳出予算のカテゴリーを、計画策定（プログラム）のカテゴリーに一致させ、「組替え作業（crosswalk）」という複雑なシステムを解消すべきであると主張する。

c. 「支出分析の実施を予算過程に余りにも密接に結び付けすぎている。」

予算過程は元来、議会のために、歳出予算要求案を編成することを目的とする。この過程でプログラムの厳密な評価を適用するのはきわめて困難である。プログラムの評価という作業は、行政管理予算庁の手から、新しい行政機関にゆだねられるべきだということになる。

d. 「1960年代後半の総合的な PPBS システムを導入しようとする努力は、極めて多くのことを、余りにも急激に要求した。」

費用－便益分析の適用が最も容易である国防省のシステムを、適用可能性の小さい民政部門に利用したことに対して批判が加えられた。マスグレイブによれば、それほど簡単には測定しえない結果を確認しなければならないし、そのために必要な専門スタッフもいない多数の民政プログラムに比べて、兵器体系は費用－効果分析による評価が比較的容易である。行政管理予算庁を納得させるために、虚偽の数値が報告されるかもしれない。実際、この批判からすれば、事業の分析は分権化され、各省庁の手にゆだねられるべきことになる。

e. 「環境影響評価制度との関係」

政府事業の分析は、環境に及ぼす影響を同時に評価する必要に迫られており、

これによって評価はさらに複雑なものとなった。「環境影響評価制度は、極めて広範囲で、かつ、さまざまに困難な条件をみたさねばならぬ。そのために、明確な事業分析が妨げられることになる。」<sup>6)</sup>

ここで、マスグレイブが、第5番目の問題点としてあげている環境への影響の評価という問題は、コルムの時代に「費用」として計算されていたものを根本から考えなおす必要性さえ示唆するものである。1960年代後半以降の予算制度と、事業プロジェクトは、費用というとき、単に、事業のための資金をどれだけ集めてくるか、という意味では、もはやなくなってしまった。それは、費用という概算のなかに、経済学上、「社会的費用」とよばれるものが、かならず、はいり込んできたからである。それとともに、先に述べた金銭的評価と実物的評価の関係も、さらに、複雑なものとなった。

マスグレイブは、費用一便益分析の例示をおこなうとき、次のような一覧表をかかげたが、これは、社会的費用の理解を助けるであろう。

プロジェクトの便益と費用の例示\*

かんがいプロジェクト

		便 益	費 用	
実物的	直接的	有形	農産物の増産	管きょ費
		無形	景観の美化	自然原野の破壊
	間接的	有形	土壌の浸食の防止	河川流路の転換
		無形	農村社会の保全	野生生物の滅亡
金銭的		農業機械産業の経営状態 の相対的な向上		

月ロケットプロジェクト

		便 益	費 用
実物的	直接的	有形	投入物の費用
		無形	宇宙の汚染

6) 同上、259-260ページ。

間接的	有形	技術進歩
	無形	世界への威信の向上
金銭的		ケープ・ケネディの地価 の相対的上昇

## 教育プロジェクト

		便 益	費 用
実物的	直接的 有形	将来の稼得額の増加	学生の稼得の喪失, 教師の給与, 校舎や 書物に要する費用
	無形	満ち足りた生活	余暇時間の喪失
間接的	有形	防犯費の減少	
	無形	有権者の知的水準の向上	
金銭的		教師の所得の相対的な増加	

(備考) \*表に掲げた便益と費用は、各プロジェクトについての単なる例示であり、すべてをとりあげたものではない。

(R. & P. Musgrave, *Public Finance*, 1980, p.173, 前掲訳書, 同上, 202ページ。)

ここで、「自然原野の破壊」「河川流路の転換」「野生生物の滅亡」「宇宙の汚染」「学生の稼得の喪失」「余暇時間の喪失」などの項目で評価されているものは、コルムの時代において記されていた単なる費用ではない。

これらの費用は、「もし、このプロジェクトがなかったとすれば、これらの便益を得られたであろうものを、プロジェクト実施のために失われた便益」があることを認めた上で、これらの便益を回復させようとすれば、いくらの費用がかかるか、という視点から評価された費用である。

例えば、原野を破壊して、自然の生態系を破壊し、地力の低下、自然資源の枯渇、洪水などの災害を引き起こし、あるいは、環境としての快適さを喪失させたとすれば、これらの被害を回復し、便益をとりもどすには、相当な費用を必要とする。また、人間が、雇用されずにいて、その稼得能力を発揮できないなら、そこでは、「もし、はたらいて、潜在的能力を生かしたならば、得られたであろう所得」を放棄したことになる。このような費用は、上のケースだけ

でなく、失業や、労働災害によっても発生するし、労働災害の場合ならば、さらに、労働能力の回復のための費用が医療費等々として必要となる。これらの費用を、仮に、「プロジェクト実施の結果として、社会が負担する費用」という意味で、「社会的費用」と名付けるとすれば、予算における費用—便益、または、効果分析における費用は、これらの社会的費用の評価をあわせておこなわざるをえないことになる。

#### IV K. W. カップの社会的費用論と科学的知識

合衆国の予算制度において、このような費用の評価をおこなわざるを得なくなった理由は、1960年代半ば以降の環境保護運動や消費者運動の高揚に依存することが大きい。そして、このような理論そのものは、すでに、1950年代にあらわれていて、K. W. カップの名とともに大きな影響を経済学や財政学にあたえてきた、ということができる。カップが、社会的費用という概念を用いて、現代社会の特徴を記述したのは、コルムが先の論文を公表したのとはほぼ同じ頃である。『私的企業と社会的費用』<sup>7)</sup>と題する彼の著書は、1950年に公刊された。

彼は、コルムとはちがって、予算が市場と同様の資源配分機能を果たしうるとは考えなかった。なぜなら、市場自体が、資源の配分において合理的であり、考えうる限り、最良の結果をもたらすとは、彼は考えなかったからである。今日では、「市場の失敗」として知られるこの結論を、彼は、ウィックステード (P. H. Wicksteed) によりつつ、経済機構は個人によって個人的目的のためにつくりあげられ、その社会的効果は、単にその付随的なものにすぎないことを示唆した<sup>8)</sup>。そして、その確たる証拠は、市場経済がもたらした労働災害、失業、大気の汚染、水の汚濁、動物資源の減少、エネルギー資源の枯渇、土壌の浸食や地力の消耗、森林の濫伐、等々であった。それ故に、公共的な意思決定

7) K. W. Kapp, *The Social Costs of Private Enterprise*, 1950, 篠原泰三訳「私的企業と社会的費用」岩波書店, 1959年。

8) K. W. Kapp, *op. cit.*, p. 3, 前掲訳書, 7ページ。

にあたって、プロジェクトを策定する場合においても、市場の原則にもとづいて、最少の費用の増加分で、最大の便益の増加を実現するように配慮するだけでは不十分である。より重要なことは、プロジェクトのもたらす旧来の便益の破壊とそれらを防止し、あるいは、回復させるための費用を事前に評価し、それを費用に加えて、便益との比較を試みるべきである、ということになる。

カップは、社会的費用の定義について、次のように述べている。

「社会的費用という語は非常に多くの種類の費用要素について言われる。事実われわれの研究の目的のためには、この語は第三者或いは一般大衆が私的経済活動の結果蒙るあらゆる直接間接の損失を含むものとしてよい。これらの社会的損失の中には人間の健康の損傷という形で現われるものがある。またその中には、財産価値の破壊或いは低下および自然の富の早期涸渇として現われるものがあり、それほど有形的でない価値の損傷として現われるものもある。分析のための要具としてはこの概念は何んら量的な含蓄を持つものではない。もしこの概念が、法律によっても慣習によっても未だ個人的生産者に適当な責任が確立されていないような種類の生産の社会的損失の相当部分を追求し露呈する助けとなりさえすれば、それはその目的に役立ったことになる。」<sup>9)</sup>

今日の発達した貨幣経済のもとでは、すべての財やサービスを一定の貨幣額で表示しようとする傾向がみられる。ところが、この傾向は、所有者意識をもって経営を行う人々にとっては、利潤を実現するために市場で計算し、支払う費用のみを計算し、利潤を実現する上で、市場で支払う必要のない費用を計算からはずし、これを度外視しようとする態度が現われる。そして、公共部門といえども、採算性のみを優先し、社会的、公共的配慮を怠れば同様の態度となる可能性がある。たとえば、過度労働によって健康を損ったり、乱開発や工場排水によって河川が汚濁しても、それらを回復し、予防し、人間と自然とのよりよき調和をもたらしべき費用は計算されない。しかし、商品・貨幣経済の基礎が発展して貨幣単位による計算が可能となるという条件の下で、生活者が生

9) K. W. Kapp, *op. cit.*, p. 10, 前掲訳書, 15ページ。



活者として健康を回復し、自然の環境を享受しようとするかぎりには、医療費や河川浄化の費用が必要となり、これは生活者の立場よりみて計算しうるもの、となる。近代医学や土木工学の一定の水準を前提すれば、かかる計算は容易であろう。この計算の上に、それまで不明であった社会的費用は公然と姿を現わす。

かかる計算と評価は、技術的に計算が可能になるとともに、公共的なものを支持し、それに合意をあたえる社会の多数者が存在し、彼らが、あらゆるレベル—コミュニティ、企業、地方団体、そして、中央政府等々—において意思決定過程に参加するという条件があって、はじめて現実のものとなる。

いわば、科学的根拠にもとづく計算と、民主主義的意思決定のシステムがあって、はじめて、社会的費用は、十分に評価しうるものとなるのである。

社会的費用の発生は、多くの場合、人間の生命活動に対する障害が増大し、人権が傷つけられるという問題と密接に関係している。人権が傷つけられる、というとき、それはまず人間の身体そのものへの傷害や、精神と身体とのバランスを破壊する加害行為としてあらわれる。これは、カップによれば、人間そのものへの直接的な加害行為である職業病、労働災害、技術進歩による熟練の剝奪などと、環境の破壊をつうじて間接に人間を傷つける加害行為とにわけられる。このいずれの場合にあっても、一種の自然科学上の知識、つまり共同資産を人間が共有していることが、社会的費用を早期に発見し、予防することにつながるかと彼はいう。人間や自然には、一種の自己回復力があるが、加害の程度がこの限度（これを臨界ゾーンという）をこえたとき、そこに社会的費用が顕在化することが多いからである。そうすると、人権の侵害に反対する人間としての共感をよびおこすうえで、人間と自然の自己回復能力、臨界ゾーンにたいする自然科学的知識を人間が共有していることが、きわめて大きな役割を演ずることになるであろう。とりわけ科学、技術が急速に進み、核エネルギー、重金属が生活にはいり込み、化学反応によっていつ複合汚染が顕在化するかわからぬ、さらに遺伝子まで操作される世の中となれば、自然科学上の知識の正

確さ、真理性とその普及が、人権の侵害に反対する人間としての共感をよびおこすうえで、きわめて重要な役割を果たすことにならざるをえないのである。公共部門がかかる科学と普及のコミュニケーションをになうコストを負担し、関係者の意思決定への参加の機会と科学的知識の学習を支援し、全体への奉仕者であり、かつ、科学的知見と人間的感性をもつ公務関係者を雇用し、活用することは、人権擁護の重要な前提となる。この場合の科学的知識は、自然科学上の知識のみならず、自然科学上の知識を生かして、社会の法、制度、政策をつくりだし、被害を防止し、あるいは、原状を回復するための人間の実践についての総括的知識（これは社会科学と人文科学に関するものである）を含むであろう。

納税者が、公共部門のプロジェクトについて、その内容をよく知り、社会的費用を事前に計算した結果を検討するためには、一定の科学的知識が前提となる。これらの科学的知識が、社会の人々の共同の資産となるためには、義務教育制度をはじめ、人類の知的遺産を形成し、蓄積し、伝達するシステムが必要であり、かかるシステムを維持するために社会の資源の一定部分を配分せざるをえないであろう。社会的費用の計算にあたって、住民参加のもとでの正確な科学的知識の前提にたつ公共的意思決定を重視し、かかる合意の形成に必要なコストを公共部門が支出する必要がある。スミスの時代にあっては、商業社会を保護することが人権の基礎をつくった。現代では、コモン・ストックとネットワークングを通じてプロジェクトの科学的認識と費用—便益計算をおこなうことが人権の経済的、社会的基礎を形成する。

予算政策において、環境保護の費用を調達しようとするとき、従来の予算運用の方法では対処しえない問題が発生する。それは、環境破壊の多くが、化学工業など、特定の企業や産業を原因としていたり、下水による汚染のように特定の住宅や企業には限定できなくても、流域に居住あるいは立地しているものから流出していることを、かなりの高い確率で推定しうるからである。

日本や合衆国において、環境汚染からの原状回復をおこなうための費用は、

基本的に原因者負担の原則が採用され、公害補償や廃棄物処理のための信託基金が公害に関連した産業界や企業の拠出金によって形成され、被害者の救済や廃棄物処理の業務にあたる。この拠出金は、合衆国のスーパーファンド法の場合のように特定の化学薬品、石油および石油製品の製造業者や輸入業者に賦課される原料税の大部分が徴収されることもあり、この場合は一種の目的税を関連産業に課することとなる<sup>10)</sup>。

---

10) 植田和弘、スーパーファンド、「科学朝日」1988年6月号、122ページ。